Merit Systems in Western Democracies #1:

An Introduction to Merit in Canada, the United States, Britain, Australia, and New Zealand

Darryl Hirsch, Research Directorate, The Public Service Commission of Canada
November 1999

Table of Contents

Executive Summary ii

Introduction 1

Canada 2

The United States 4

Britain 6

Australia 8

New Zealand 10

Conclusion 11

Appendix #1 12

Appendix #2 17

Appendix #3 19

Endnotes 20

Executive Summary

This paper presents a comprehensive introduction to the value of merit both in the Canadian public service, and in other Western democracies. It is the first in a series of papers which explore different aspects of merit systems in public services. Future topics will include, for example, the ways in which merit is institutionalised, merit and recourse, the effect of human resources trends on the application of merit, current problems and best practices, as well as selected merit tools.

The point-of-departure for this first paper is the observation that the Canadian public service has an explicit merit system, one which is based on the *Public Service Employment Act* (1967). In it, merit is defined as fairness, equity and transparency. Some interesting points of comparison with other countries are as follows:

- Like Canada, the United States and Australia are examples of an explicit merit system of employment: each legislates its merit principles, and assigns a specific organisation the responsibility of ensuring compliance to them. By way of contrast, Britain has an implicit merit system which is based on documents published by the OCSC and the OCPA.
  - Interestingly, there is more discussion of ethical behaviour in New Zealand than of a (specific) merit system of employment.

- All of the countries that are discussed in this paper have identified and implemented a family of values with which they associate merit.
  - In the United States, these values include: fairness, openness, equity, performance-based recognition of employees, integrity, efficiency, effectiveness, performance-based retention, and learning.
  - In Britain, the OCSC family of values to which merit belongs includes openness and fairness. And the OCPA's framework of associated values includes: ministerial responsibility, independent scrutiny, equal opportunities, probity, openness and transparency, and proportionality.
  - In Australia, the group of values to which merit belongs includes: apolitical, no discrimination, the highest ethical standards, accountability, responsiveness, service delivery, high quality leadership, cooperative workplace relations, a good workplace, a results focus, equity in employment, access to APS employment, a career-based service, and review of employment decisions.
  - And in New Zealand, the values of the SSC *Code of Conduct* include, for example: impartiality, good communication, safe working conditions, equity, the opportunity to enhance individual abilities, the absence of harassment and discrimination in the workplace, appropriate disciplinary procedures, and fair redress mechanisms.

- Two points are of particular interest to the PSC as it tries to formulate its own values framework: first, Australia has just entrenched in law a Statement of Values; and second, Britain is presently conducting a survey on its public service vision and values.

- Two additional points are relevant to the PSC as well: first, Australia has included a concrete definition of merit in its Statement of Values; and second, Britain provides an interpretation of the values that it holds. They both appear to be useful tools for specifying

potentially extremely ambiguous terms, and for making them relevant to a work environment.

- In particular, the new Public Service Bill in Australia provides a four-part definition of merit which emphasises the relative qualities of candidates for employment. It describes merit as the "primary consideration" in employment decisions, not the sole one. One stated concern is that as these additional criteria are not specified, they could later be manipulated for political purposes.
- The OCSC provides an interpretation of its list of values. This interpretation includes a commonsense explanation of the two objectives of the merit principle, as well as the need for departments and agencies to provide further training to managers and assessors; it also emphasises concrete suggestions for applying the values throughout the selection process.

- Like Canada, the United States similarly argues that it should not be a question of emphasising 'results' to the detriment of 'process', but rather of balancing these two sets of values. The points of contrast, here, are Australia and New Zealand.
  - Specifically, most people in the United States agree that managing for results is an appropriate objective. The MPSB notes, however, that the transition from 'process' to 'results' is a difficult one. It also suggests that 'insufficient attention to regulatory compliance is both unfortunate and short-sighted'.
  - In Australia, there has been an emphasis on creating a 'flexible operating environment' for Agency Heads.

- Lastly, there is a potentially useful comparison between the organisations which fall outside the definition of the Canadian public service, and the concern about Crown entities in New Zealand.
  - Ethics or values frameworks such as the *Code of Conduct* do not apply to Crown entities–that is, non-departmental government organisations which are outside the legal Crown. Recent responses in New Zealand include a series of reforms entitled "the Crown entities initiative", as well as several discussion papers on this topic.

An Introduction to Merit in Canada, the United States, Britain, Australia, and New Zealand[1]

1. Introduction

The framework in which public service decisions take place is generally referred to as a merit system. It is what gives decisions their unique character.[2] Nevertheless, merit systems vary from one country to another. Not only that, people often disagree with regard to the substance of their own merit system. Everyone knows that decisions should be made fairly. Yet the structure which supports these decisions remains unclear or vague. And this problem is exacerbated by the current emphasis on 'new' values, an emphasis which is masking the fundamental character of merit.

In more specific terms, the American Merit Systems Protection Board (MSPB) observes that the theme of 'let the manager manage' has given the concept of regulatory compliance negative connotations.[3] Similarly, the Tait Report notes that "the cumbersome nature of the appointment system designed to protect the principle of merit has been one of the chief sources of discontent and one of the primary motives for public service reform".[4] It argues, however, that while there is a trend towards giving front-line managers more human resources responsibilities, public sector organisations cannot have as much flexibility as private sector organisations. The reason is that there is a need to maintain public confidence in government institutions.

Taken together, then, these observations indicate the necessity to present a comprehensive introduction to merit both in the Canadian public service, and in other Western democracies. Given the ambiguity of certain important terms, however, as well as the looseness with which they are sometimes used, it is helpful to begin with a series of working definitions:

> **Values**: The individual principles or standards that guide judgement about what is good and proper.
>
> **Ethics**: A term which expresses the rules that translate characteristic ideals into everyday practice.[5]

Merit: A term which expresses the worth of a potential employee to a specific organisation. It combines his or her education, skills, experience, and background insofar as these things are relevant to performing a specific job well.

- **Relative Merit:** Evaluated competitively, i.e., in relation to other potential employees.
- **Individual Merit:** Evaluated individually, i.e., in relation to a defined standard of competence.

Merit System: An organisational structure through which merit is protected and promoted. There are two general types:

- **Explicit merit systems**: They have a legal foundation, and the organisations which are responsible for them have their origin in specific pieces of legislation.
- **Implicit merit systems**: They are based on customary or traditional behaviours, and are articulated through the publications of relevant organisations.

With the aid of these definitions, the following paper looks at the value of merit. More specifically, it examines the central merit documents, the values which are associated with merit, any relevant legislative change, the scope of coverage, as well as possible group preferences in Canada, the United States, Britain, Australia, and New Zealand. The first section of this paper presents Canada in a comparative light. Subsequent sections focus on the remaining countries; in doing so, they develop in greater detail certain important points.

2. Canada

The central merit document in Canada is the *Public Service Employment Act* (1967). It gives the Public Service Commission (PSC) the legal responsibility for protecting and promoting merit-based staffing.[6] This is similar to sections 2301 and 2302 of the ***United States** Code*, as well as the new Public Service Bill in **Australia**. All three countries are examples of an explicit merit system of employment: each legislates its merit principles, and assigns a specific organisation the responsibility of ensuring compliance to them.

The PSC defines merit in terms of three related values: fairness, equity, and transparency. Fairness refers to objectivity, and to not bestowing an unfair advantage upon any candidate; equity refers to the provision of "reasonable access to competitive opportunities to potential candidates", and to greater representativeness; transparency refers to results

that are clear and easily explainable to everyone concerned.[7] In more general terms, the family of values to which merit belongs includes: non-partisanship, competency, representativeness, fairness, equity, transparency, flexibility, and efficiency or affordability. The PSC is responsible for the first six of these values, while individual departments are responsible for the last two. With a policy to delegate as many day-to-day staffing responsibilities to individual departments as possible, the PSC meets its responsibility through the accountability framework of individual *Staffing Delegation and Accountability Agreements*.[8]

With regard to these issues, there are several points of comparison. **All of the countries** that are discussed below have identified and implemented a family of values with which they associate merit. More precisely, **Australia** has just entrenched in law a Statement of Values, while **Britain** is presently conducting a survey on its public service vision and values.[9] Both of these developments are extremely pertinent to the PSC as it tries to formulate its own values framework. Also of interest is the concrete definition of merit that **Australia** has included in its Statement of Values. Both this definition as well as the interpretation of values that **Britain** provides appear to be useful tools for specifying potentially extremely ambiguous terms, and for making them relevant to a work environment.

Continuing with the same theme, it is interesting to note that the PSC makes an explicit distinction between 'process-' and 'result-oriented' values.[10] This distinction seems to follow the counsel of the Tait Report, which argues that

> "there is clearly some kind of trade-off between due processes which protect merit, equity, and neutrality on the one hand, and speed or organisational responsiveness and performance on the other....Over the past two decades there has been a discernible shift in the public service appointment process to favour greater managerial discretion. We do not suggest that this is a harmful trend in itself. But we do think that if it goes too far, without appropriate safeguards, it could undermine the institution it seeks to serve by creating the appearance, if not the reality, of bureaucratic patronage."[11]

It is also interesting to note that PSC does not have an explicit hierarchical order with regard either to 'process-' and 'result-oriented' values, or to the values as a whole.[12] It prefers instead to balance them on a case-by-case basis. The **United States** similarly argues that it should not be a question of emphasising 'results' to the detriment of 'process', but rather of balancing these two sets of values. **Australia** and **New Zealand** are

the two countries which place the most emphasis on 'results-oriented' values. With regard to **Australia**, however, its new Public Service Bill establishes the Public Service and Merit Protection Commission (PSMPC) as the arbiter in any future dispute over the relative importance of specific values.

The Canadian merit system applies to the public service as defined by the *Public Service Staff Relations Act* (1967) (*PSSRA*). And "Schedule 2" of the *PSSRA* provides a list of the government organisations which fall outside the limits of this definition. These organisations include, for example, the National Research Council, the 'spin-off' companies that it creates, and the Parks Canada agency. The potential problem that they pose (in terms of merit protection) makes the concern about Crown entities in **New Zealand** relevant the PSC. Apart from this, the *Public Service Employment Act* (1967) establishes preferences for at least two different groups. The first is "disadvantaged persons", and may include women, aboriginal peoples, individuals with disabilities, and visible minorities.[13] The second group is war veterans, and may include ex-soldiers as well as widows (or widowers).[14] Both **Britain** and the **United States** similarly identify certain groups which deserve preferential treatment. The goal in **Britain**, at least, is 'to provide *flexibility* in order to meet the needs of the public service'.

3. The United States

The American merit system of employment is explicit. For it is based on legislation which outlines acceptable human resources practices in the federal public service. The central merit documents are sections 2301 ("Merit System Principles") and 2302 ("Prohibited Personnel Practices") of the *United States Code*. The first merit principle states that "recruitment should be from qualified individuals from appropriate sources in an endeavour to achieve a work force from all segments of society", or more generally that "all receive equal opportunity".[15] The second principle builds on the first, arguing that every individual "should receive fair and equitable treatment in all aspects of personnel management" (see Appendix #1).[16]

There are a range of values which are associated with, or which more precisely define, the concept of merit. These values include: fairness, openness, equity, performance-based

recognition of employees, integrity, efficiency, effectiveness, performance-based retention, and learning. The Office of Personnel Management (OPM) is responsible for ensuring that these values appear in human resources policies and practices. And the Merit Systems Protection Board (MSPB) provides further clarification through appeals decisions which are both "precedential and published".[17] This division of tasks is based on the *Civil Service Reform Act* (1978). Most recently, the OPM created the Office of Merit Systems Oversight and Effectiveness (MSO&E) in order to 'revitalise' its oversight role.[18] This office is now responsible for reviews of agency performance in relation to established standards, it develops programs in partnership with them, and it supports research on merit-related topics.

There is currently a debate in the United States about the relative worth of 'process-' and 'result-oriented' values. Most people agree that managing for results is an appropriate objective. The MPSB notes, however, that the transition from 'process' to 'results' is a difficult one. It points to the following obstacles: current managers are conditioned to the old system of personnel management; agencies have additional procedural requirements which remain even when central ones are eliminated; it is difficult to measure results in the area of human resources; and finally, front-line managers have less support today because downsizing was proportionately greater in "central control functions".[19] The MSPB argues, moreover, that it should not be a question of emphasising 'results' to the detriment of 'process', but rather of balancing these two strategies. It also suggests that "insufficient attention to regulatory compliance is both unfortunate and short-sighted, since one of the distinguishing features of a merit-based civil service is *the way in which* it achieves fair and equitable results through the consistent application of personnel laws, rules, and regulations".[20] This is an important observation. For it is often overlooked in 'the trend towards greater managerial discretion'.

In the United States, the 'merit-based civil service' includes executive agencies and the Government Printing Office; merit principles also apply in an indirect way to other entities in the executive branch which are not agencies.[21] The MSPB recently noted that there is a renewed effort to link the evaluation of all human resources policies and activities to these principles.[22] According to a recent study, however, in 1994 more than two-thirds of the employees were hired through 'excepted' or 'special' means–they were hired through practices that did not resemble the traditional public service model.[23] Beyond this, certain groups receive preferential treatment *within* the established merit system, including war

veterans and surplus employees. Taking the former group as an example, it applies to permanent and temporary positions in the executive branch (except for those within the Senior Executive Service); and it is open to ex-soldiers as well as spouses, widows (or widowers), mothers of deceased soldiers, and mothers of disabled soldiers.[24]

4. Britain

The British merit system of employment is implicit. Certain codes of conduct guide the actions of federal employees. They continue a tradition which began in 1854 with a report to Parliament entitled *The Organisation of the Permanent Civil Service*; but they do not have the force of law. The central merit documents in Britain are the Office of the Civil Service Commissioners (OCSC) Recruitment Principles, and the Office of the Commissioner for Public Appointments (OCPA) Code of Practice (see Appendix #1). According to the former, "the fundamental principle is that appointments must be made on merit on the basis of fair and open competition"; thus "equality of opportunity must apply throughout the recruitment process".[25] According to the latter, "all public appointments should be governed by the overriding principle of selection based on merit", a principle which here is second only to that of ministerial responsibility.[26]

For the OCSC, the family of values to which merit belongs include openness and fairness. Merit itself is understood as the appointment of the best available persons; openness is understood as the accessibility of jobs in the public service through adequate advertisement of opportunities; and fairness is understood as the absence of bias in the assessment of candidates for employment.[27] The OCPA's framework of associated values is broader. Apart from merit, it includes: ministerial responsibility, independent scrutiny, equal opportunities, probity, openness and transparency, and proportionality. One revealing point is that, for the OCPA at least, the first value is not merit; it is instead ministerial responsibility. The Commissioner of the OCPA emphasises this fact. For he describes his powers as limited, and says that "decisions on the knowledge, skills, and attitudes required in Quangos, or how a member should 'represent' the community, *lie with Ministers and rightly so*".[28] In saying this, the Commissioner provides a clear illustration of the character of the British merit system. More generally, the current roles of the OCSC and the OCPA emerged from the *Civil Service Order in Council* (1995) and the Nolan

Committee on Standards in Public Life. The former outlined a new set of responsibilities for the OCSC, while the latter established the OCPA and provided guidance as to its future role. Both organisations are now responsible for promoting merit, auditing the performance of other bodies, and providing an appeals process.[29]

Focussing on the OCSC, it provides an interpretation of the above list of values.[30] This interpretation appears to be a response to the potential problem of misunderstanding individual values or of misapplying them in a particular case. It includes a commonsense explanation of the two objectives of the merit principle, as well as the need for departments and agencies to provide further training to managers and assessors. The OCSC interpretation also provides concrete suggestions for applying the values throughout the selection process. For example, it draws attention to the consequences of advertising a position as a short-term appointment, namely, the inability to convert it at a later date into a permanent appointment; as well, it points out the lack of fairness in closing a job list before the advertised date simply because many applications have already been received.[31] This attention to the closing dates of job lists seems particularly important given the increased use of the internet for job postings, and thus the increased volume of applicants for positions.

The two objectives of merit:

1. nobody should be appointed to a job unless they are competent to do it; and
2. if two or more people meet the criteria for appointment, the job should be offered to the person who would best do it.

(source: 1997-98 OCSC Interpretation of the Recruitment Principles)

OCSC recruitment principles–or more specifically, OCSC values–apply to the Home Civil Service and the Diplomatic Service. There are, however, a series of exceptions to these principles. These exceptions, in short, give preference to certain categories of employment and certain groups of employees. The goal is "to provide flexibility where it is genuinely necessary to meet the needs of the Civil Service".[32] The use of exceptions is voluntary; departments and agencies are not required to use them, and they are free to develop and apply their own guidelines in this regard. The specific categories and groups to which exceptions apply are: short term appointments, secondments, re-appointment of former public servants, transfers into the public service, surplus acceptable candidates, and disabled candidates. The relevant Permanent Secretary or Agency Chief Executive is

responsible for the decision whether or not to use an exception to merit. And he or she can delegate this responsibility to other individuals in the organisation *unless* they are front-line managers.[33]

5. Australia

The Australian merit system of employment is explicit. For its structure is found in the new public service legislation of this country. The central merit document is the APS Statement of Values.[34] The key principles are that "employment decisions are based on merit", and that the workplace "is free from discrimination and recognises and utilises the diversity of the Australian community it serves" (see Appendix #1).[35]

The group of values to which merit belongs includes: apolitical, no discrimination, the highest ethical standards, accountability, responsiveness, service delivery, high quality leadership, cooperative workplace relations, a good workplace, a results focus, equity in employment, access to APS employment, a career-based service, and review of employment decisions. There is a short description which accompanies each of these values. More importantly, perhaps, the values of merit, no discrimination, responsiveness, and a good workplace receive special treatment. Specifically, the new Public Service Bill provides a four-part definition of merit which emphasises the relative qualities of candidates for employment. This definition has received attention because it describes merit as the "primary consideration" in employment decisions, not the sole one.[36] The concern is that as these

The APS definition of merit: a decision relating to engagement or promotion is based on merit if

A. an assessment is made of the relative suitability of the candidates for the duties, using a competitive selection process; and

B. the assessment is based on the relationship between the candidates' work-related qualities and the work-related qualities genuinely required for the duties; and

C. the assessment focuses on the relative capacity of the candidates to achieve outcomes related to the duties; and

D. the assessment is the primary consideration in making the decision.

(source: section 10.2 of the *Public Service Act* (1999))

additional criteria are not specified, they could later be manipulated for political purposes.[37] Apart from the definition of merit, the Explanatory Memorandum which accompanies the new Public Service Bill provides further explanation of the values of no discrimination, responsiveness, and a good workplace (see Appendix #2). It states that section 3(j) of the *Workplace Relations Act* (1996) is the foundation for the concept of no discrimination, and that the *Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Public Servants* provides a context for the notion of responsiveness. In addition, the Memorandum itself provides the framework for the principle of a good workplace.

The Commissioner of the Public Service and Merit Protection Commission (PSMPC) is required to issue written directions in relation to each of these values. Further, Agency Heads are required to protect and promote them (for a fuller explanation, see Appendix #3). This overlapping responsibility for the implementation of the APS values is one result of the new Public Service Bill, which after several abortive attempts was passed on October 20th.

One consequence of this new Bill is that the shift from 'process-' to 'result-oriented' values appears to be complete. The current Public Service Commissioner provides the following explanation of this transformation:

> "until recently, the application of merit-based employment focussed on establishing and refining a process–setting specific selection criteria, correctly advertising the position, receiving written applications, convening a panel, short-listing, interviewing, obtaining referee reports, and making a recommendation to a delegate....In the new, more flexible operating environment, however, agencies can introduce more innovative recruitment promotion strategies to meet business objectives so long as these accord with the fundamental principle–the Value of merit-based employment".[38]

In other words, there is no longer a single, central process which protects APS values. The emphasis is now on the differences that exist from one agency to another, the need to address them in developing specific policies, and the responsibility of individual agencies to develop innovative approaches and to ensure that their staffs are informed.[39]

Nevertheless, the Australian merit system as a whole applies to all department and executive agency employees. It excludes only two groups: first, individuals who work on an "honorary basis";[40] and second, employees who are contracted to work a period of less than twelve months.[41]

6. New Zealand

The New Zealand merit system of employment is, in its own way, both explicit and implicit. The State Services Commission (SSC) has legislative authority to establish "minimum standards of integrity and conduct".[42] On this authority it has published several important merit-related documents, including a *Code of Conduct*, a Vision Statement, and a letter outlining the standards expected of Chief Executives in particular. According to the *Code of Conduct*, the public service must use "impartial selection and appointment procedures", and it must provide "equal employment opportunities, including recognition of the aims and aspirations of Maori and ethnic or minority groups" (see Appendix #1).[43]

More specifically, the first part of the *Code of Conduct* outlines a set of obligations or values that the government as employer must uphold: impartiality, good communication, safe working conditions, equity, the opportunity to enhance individual abilities, the absence of harassment and discrimination in the workplace, appropriate disciplinary procedures, and fair redress mechanisms.[44] The second part establishes three principles of conduct that all employees are expected to observe: fulfilment of lawful obligations to the government with professionalism and dignity; performance of official duties with honesty, faithfulness, and efficiency; and avoidance of private activities that would bring the government as employer into disrepute. Both the Chief Executives of agencies as well as the SSC may expand on the *Code of Conduct* as circumstances require.[45] In general, though, the former are directly responsible for maintaining and promoting its values or ethical behaviours, while the latter supports and monitors the actions of agencies.[46] These roles follow from the *State Sector Act* (1988), which (among other things) eliminated the traditional role of the SSC as the public service employer.

Interestingly, there is more discussion of ethical behaviour in New Zealand than of a (specific) merit system of employment. This is perhaps because public officials have more discretionary power than ever before.[47] The regime is described as "integrity-based".[48] The focus is no longer on process, but instead on results; more precisely, it is on the goals that ought to be achieved rather than behaviour that must be avoided. In a similar way, there is an emphasis on unenforceable aspirations as opposed to punishable rules. This combination, however, is not as permissive as it may at first appear. One reason is that the departments and agencies themselves "apply more or less control according to the nature

of their business".[49] This is seen, for example, in differences between delivery agencies and smaller policy organisations.

The real concern centres on the coverage of ethics or values frameworks such as the *Code of Conduct*. For they do not apply to Crown entities–that is, non-departmental government organisations which are outside the legal Crown.[50] At present, there are more than three thousand Crown entities. They dominate areas such as health, education, transport, and science; in addition, they control more than two-thirds of the government's budget, and are responsible for more than half of its service connections to the public. The importance of Crown entities, then, in combination with the ambiguous position that they currently occupy, poses a potentially serious problem.[51] In response, the SSC is publishing several discussion papers on this topic;[52] and the federal government has just unveiled a series of reforms entitled "the Crown entities initiative". It remains to be seen, however, what the outcome of this activity will be.

7. Conclusion

The Tait Report and the MSPB (among others) argue for a balance between traditional values such as merit, and new ones such as efficiency. Indeed, the Tait Report asserts that

> "a choice between values does not always involve a choice between right and wrong....One may be more desirable than the other. One may arguably offer a better chance of good government than the other, but the choice is not in and of itself an ethical one".[53]

Similarly, this paper has comparatively examined the content of merit, as well as the values that are associated with it. For example, it has presented the difference between explicit and implicit merit systems; it has distinguished between merit as fairness, equity, and transparency, and merit as 'equality of opportunity'; it has outlined the trend away from process, and towards results; and finally, it has indicated the scope of coverage of the merit principles under consideration. With a clearer understanding of these options, it is hopefully now possible to make more informed choices about merit and its associated values within the Canadian setting.

Appendix #1: Statements of Merit

Canada:

PSEA 1967

10.1 Appointments to or from within the Public Service shall be based on selection according to merit, as determined by the Commission, and shall be made by the Commission, at the request of the deputy head concerned, by competition or by such other process of personnel selection designed to establish the merit of candidates as the Commission considers is in the best interests of the Public Service.
10.2 For the purposes of subsection (1), selection according to merit may, in the circumstances prescribed by the regulations of the Commission, be based on the competence of a person being considered for appointment as measured by such standard of competence as the Commission may establish, rather than against the competence of other persons.

. . . . . .

12.1 The Commission may review any qualification established by a deputy head for appointment to any position or class of positions to ensure that the qualifications afford a basis for selection according to merit.

. . . . . .

The United States:

2301. Merit system principles

. . . . . .

(b) Federal personnel management should be implemented consistent with the following merit system principles:

1. Recruitment should be from qualified individuals from appropriate sources in an endeavour to achieve a work force from all segments of society, and selection and advancement should be determined solely on the basis of relative ability, knowledge, and skills, after fair and open competition which assures that all receive equal opportunity.
2. All employees and applicants for employment should receive fair and equitable treatment in all aspects of personnel management without regard to political affiliation, race, colour, religion, national origin, sex, marital status, age, or handicapping condition, and with proper regard for their privacy and constitutional rights.
3. Equal pay should be provided for work of equal value, with appropriate consideration of both national and local rates paid by employers in the private

sector, and appropriate incentives and recognition should be provided for excellence in performance.

4. All employees should maintain high standards of integrity, conduct, and concern for the public interest.
5. The Federal workforce should be used efficiently and effectively.
6. Employees should be retained on the basis of adequacy of their performance, inadequate performance should be corrected, and employees should be separated who cannot or will not improve their performance to meet required standards.
7. Employees should be provided effective education and training in cases in which such education and training would result in better organisational and individual performance.
8. Employees should be
   a. protected against arbitrary action, personal favouritism, or coercion for partisan political purposes, and
   b. prohibited from using their official authority or influence for the purpose of interfering with or affecting the result of an election or a nomination for election.
9. Employees should be protected against reprisal for the lawful disclosure of information which the employees reasonably believe evidences
   a. a violation of any law, rule, or regulation, or
   b. mismanagement, a gross waste of funds, an absence of authority, or a substantial and specific danger to public health or safety.

. . . . . .

Britain:

OCSC Recruitment Principles

In accordance with the Civil Service Order-in-Council 1995 every individual appointed to a post in the Civil Service must be selected on merit on the basis of fair and open competition, apart from the exceptional cases in Articles 6 and 7 of the Order. To this end:

A. prospective applicants must be given equal and reasonable access to adequate information about the job and its requirements; and about the selection process;
B. applicants must be considered equally on merit at each stage of the selection process;
C. selection must be based on relevant criteria applied consistently to all the candidates;
D. selection techniques must be reliable and guard against bias.

To comply with Civil Service policy, equality of opportunity must apply throughout the recruitment process.

OCPA Code of Practice

1. Ministerial Responsibility

The ultimate responsibility for appointments rests with Ministers.

2. Merit

All public appointments should be governed by the overriding principle of selection based on merit, by the well informed choice of individuals who, through their abilities, experience, and qualities, match the needs of the public body in question.

3. Independent Scrutiny

No appointment shall take place without first being scrutinised by a panel without first being scrutinised by a panel which must include an Independent Assessor.

4. Equal Opportunities

Departments should sustain programmes to promote and deliver equal opportunities principles.

5. Probity

Board members of ENDPBs and NHS bodies must be committed to the principles and values of public service and perform their duties with integrity.

6. Openness and Transparency

The principles of open Government must be applied to the appointments process, its workings must be transparent, and information must be provided about appointments made.

7. Proportionality

The appointments procedures need to be subject to the principle of "proportionality", that is, they should be appropriate for the nature of the post and the size and weight of its responsibilities.

Australia:

APS Values

1. the APS is apolitical, performing its functions in an impartial and professional manner;
2. the APS is a public service in which employment decisions are based on merit;
3. the APS provides a workplace that is free from discrimination and recognises the diverse backgrounds of APS employees;
4. the APS has the highest ethical standards;
5. the APS is accountable for its actions, within the framework of Ministerial responsibility, to the Government, the Parliament, and the Australian public;
6. the APS is responsive to the Government in providing frank, honest, comprehensive, accurate, and timely advice and implementing the Government's policies and programs;
7. the APS delivers services fairly, effectively, impartially, and courteously to the Australian public;

8. the APS has leadership of the highest quality;
9. the APS establishes cooperative workplace relations based on consultation and communication;
10. the APS provides a fair, flexible, safe, and rewarding workplace;
11. the APS focuses on achieving results and managing performance;
12. the APS promotes equity in employment;
13. the APS provides a reasonable opportunity to all eligible members of the community to apply for APS employment;
14. the APS is a career-based service to enhance the effectiveness and cohesion of Australia's democratic system of government; and
15. the APS provides a fair system of review of decisions taken in respect of APS employees.

New Zealand:

The *Code of Conduct*

...Public Service employers have the obligation to provide their employees with:

- impartial selection and appointment procedures;
- clear statements of employees' duties and employer expectations of them;
- appropriate feedback and communication on work performance;
- fair rates of remuneration for skill, responsibilities, and performance;
- good and safe working conditions;
- equal employment opportunities, including recognition of the aims and aspirations of Maori and ethnic or minority groups, and the employment needs of Maori, women, and people with disabilities;
- opportunity for the enhancement of individual abilities;
- freedom from harassment or discrimination in the workplace;
- appropriate disciplinary and dispute procedures, and opportunity for redress against unfair or unreasonable treatment by the employer.

In return, public servants have an obligation to their employers:

- to be present at work as required;
- to maintain expected standards of performance;
- to obey all lawful and reasonable instructions;
- to maintain proper standards of integrity, conduct, and concern for the public interest.

. . . . . .

The Code of Conduct establishes three principles of conduct which all public servants are expected to observe:

I. Employees should fulfill their lawful obligations to Government with professionalism and dignity;
II. Employees should perform their official duties honestly, faithfully, and efficiently, respecting the rights of the public and their colleagues;

III. Employees should not bring their employer into disrepute through their private activities.

Appendix #2: Australian Clarification of Selected Values

No discrimination:

Workplace Relations Act (1996)

3. The principle object of this Act is to provide a framework for cooperative workplace relations which promotes the economic prosperity and welfare of the people of Australia by...
   (j) respecting and valuing the diversity of the workforce by helping to prevent and eliminate discrimination on the basis of race colour, sex, sexual preference, age, physical or mental disability, marital status, family responsibilities, pregnancy, religion, political opinion, national extraction, or social origin....

Responsiveness:

Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Public Servants

...Governments increasingly have to make their decisions and implement their programs in an environment of rapid social, economic, and political change, to which they need continually to respond and adapt in order to achieve their policy objectives.

To assist government in this, the public service itself needs to be able to act quickly and effectively, both in implementing policies and programs, and in providing advice to government in the process of policy development.

The main responsibilities of a public servant to the government are

- to carry out decisions and implement programs promptly, conscientiously, and effectively; and
- to provide advice which: represents the facts accurately; is impartial and maintains a high standard of professional integrity; is sensitive to the intent and direction of government policy; and is as comprehensive as practicable in setting out the advantages and disadvantages of the main options available and their consequences....

A Good Workplace:

Explanatory Memorandum to the new Public Service Bill

The APS provides its employees with:

1. fair and flexible remuneration and conditions of employment;
2. fair and consistent treatment, free of arbitrary or capricious administrative Acts or decisions;
3. an environment where, consistent with the *Workplace Relations Act* (1996), employees have the freedom to join industrial associations of their choice, or not to join industrial associations; and
4. opportunities for appropriate training and development.

Appendix #3: The Implementation of APS Values

Implementation:

The new Public Service Bill provides for the implementation of the APS Values in four ways. First, the Commissioner is required to issue written directions in relation to each of the values (sect. 11.1). These directions are intended both to ensure that the APS upholds them, and to determine their scope or application. In this way there is a mechanism for resolving conflicts that might arise between individual values, as well as for supporting programs for specific population groups. Second, the APS Code of Conduct requires that APS employees behave in ways that uphold the APS Values (sect. 13.11). This is a statutory Code, and is thus legally enforceable. As a result, its values reference seems to carry substantial weight. Third, Agency Heads are required to protect and promote APS Values (sect. 12). Fourth, and finally, members of the Senior Executive Service (SES) are also expected to promote them through a variety of means (sect. 35.2(c)).

Accountability:

Broaching the question of accountability more explicitly, it is set within a framework of ministerial responsibility (sect. 10.1(e)). And in this framework, Agency Heads not only contribute by helping their minister meet his or her requirements to Parliament (sect. 66.2). They themselves also seem to be responsible to Parliament (sect. 66.3). The specific wording of this section is as follows: "The Head of an Executive Agency is accountable to the government, the Parliament and the public in the same way as the Secretary of a department".

Endnotes

1.This paper draws on many sources: government documents, articles posted on websites, information provided by the PSC library, contracted papers, and academic articles. Please note that the views of the author are not necessarily those of the Public Service Commission.

2.John Uhr, Symposium on Ethics in the Public Sector, "Integrating Ethics into Democratic Governance" (December 1998), p. 1.

3.Merit Systems Protection Board, "Civil Service Evaluation: The Evolving Role of the U.S. Office of Personnel Management" (July 1998), p. 15.

4.John Tait, Canadian Task Force on Public Service Values and Ethics, *A Strong Foundation* (Ottawa: Privy Council Office, December 1996), p. 30.

5.The definitions of 'values' and 'ethics' are drawn from "Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice" (Organisation for Economic Cooperation and Development: Public Management Occasional Papers #14, 1996).

6.Government of Canada, *Public Service Employment Act* (1967), sect. 10.1.

7.Public Service Commission, "Staffing Reference Material" (April 1999), ch. 6 (Area of Selection: Policy Values).

8.*Ibid.*, ch. 1 (Delegation: Policy Statement).

9.The consultation process in Britain will continue until March 2000. The Cabinet Office will provide an interim report, however, in January.

10.See, for example, Public Service Commission of Canada, "Values in Staffing Workshop: Facilitator's Manual" (January 1999), p. 32.

11.John Tait, Canadian Task Force on Public Service Values and Ethics, *A Strong Foundation* (Ottawa: Privy Council Office, December 1996), pp. 30-1.

12.Public Service Commission of Canada, "Values in Staffing Workshop: Facilitator's Manual" (January 1999), p. 39.

13.Government of Canada, *Public Service Employment Act* (1967), sect. 13.2.

14.*Ibid.*, sect. 16.4.

15.Government of United States, *U.S. Code*, sect. 2301, title 5, b(1).

16.*Ibid.*, sect. 2301, title 5, b(2).

17.Merit Systems Protection Board, "Celebrating 20 Years: Building a Foundation for Merit in the Twenty-First Century" (January 1999), p. 6.

18.Merit Systems Protection Board, "Civil Service Evaluation: The Evolving Role of the U.S. Office of Personnel Management" (July 1998), p. v.

19.*Ibid.*, p. 18.

20.*Ibid.*, p. 15 (emphasis added). This suggestion reminds one of Angel Clare, who observes that "what are called advanced ideas are really in great part but the latest fashion in definition–a more accurate expression, by words in *logy* and *ism*, of sensations which men and women have vaguely grasped for centuries" (*Tess of the d'Urbervilles*, ch. 19).

21.Government of United States, *U.S. Code*, sect. 2301, title 5, a, c(2).

22.Merit Systems Protection Board, "Civil Service Evaluation: The Evolving Role of the U.S. Office of Personnel Management" (July 1998), p. 5.

23.Donald Kettl, Patricia Ingraham, Ronald Sanders, Constance Horner, *Civil Service Reform: Building A Government that Works* (Washington: The Brookings Institution, 1996), p. 17.

24.Office of Personnel Management, "*Vet*Guide–Federal Employment Handbook: Veterans and the Civil Service" (October 1999), pp. 3-7.

25.Office of the Civil Service Commissioners, *Civil Service Commissioners' Recruitment Code* (3rd edition, April 1998), sect. 1.1, Appendix to Part #1.

26.Office of the Commissioner for Public Appointments, *Code of Practice for Public Appointments Procedures: The Principles* (October 1999).

27.Office of the Civil Service Commissioners, *Civil Service Commissioners' Recruitment Code* (3rd edition, April 1998), sect. 1.15.

28.Office of the Commissioner for Public Appointments, *Annual Report 1997-98*, p. 5 (emphasis added).

29.The OCSC concerns itself with the public service, while the OCPA concerns itself with executive and advisory non-departmental public bodies, health service bodies, nationalised industries, and public corporations.

30.Note that the OCPA publishes a comparable document for its list of values.

31.Office of the Civil Service Commissioners, *Civil Service Commissioners' Recruitment Code* (3rd edition, April 1998), sects. 1.20, 22.

32.*Ibid.*, sect. 2.2.

33.*Ibid.*, sect. 2.4.

34.The Companion to this is the APS Code of Conduct. It emphasises, for example, behaviour which upholds the Statement of Values.

35.Government of Australia, *Public Service Act* (1999), sects. 10.1(b), (c).

36.*Ibid.*, sect. 10.2(d).

37.Government of Australia, *Parliamentary Debates: House of Representatives: Official Hansard* (27 September 1999, 39th Parliament), p. 7996.

38.Helen Williams, Public Service Commissioner, "APS Values at Work" (February 1999), p. 3.

39.The specific delineation of responsibilities between the PSMPC and agencies is described above. But note, for example, that according to the deck of a recent presentation by senior Australian officials, "the APS is not a single labour market".

40.Government of Australia, *Public Service Act* (1999), sect. 10.2(a).

41.Government of Australia, *Parliamentary Debates: House of Representatives: Official Hansard* (14 October 1999, 39th Parliament), p. 9282.

42.Government of Australia, *State Sector Act* (1988), sect. 57.

43.State Services Commission, *Code of Conduct* (October 1999), p. 1.

44.Note that the Code of Conduct also outlines a reciprocal set of obligations for employees.

45.*Ibid.*, p. 2.

46. Thus far, however, the *Code of Conduct* has had 'a quite limited penetration'. This will be discussed in greater detail in a future paper on merit (see n. 6).

47.State Services Commission, "Occasional Paper No. 15: An Ethics Framework for the State Sector" (August 1999), p. 7.

48.*Ibid.*, p. 11.

49.*Ibid.*, p. 13.

50.*Ibid.*, pp. 11, 19.

51.State Services Commission, *Annual Report 1998-99*, pp. 3, 4.

52.The titles of the discussion papers are: "Occasional Paper No. 17: Crown Entities: An Overview of SSC Developmental Work" (September 1999); "Occasional Paper No. 18: Crown Entities: Roles of Ministers, Crown Entities and Departments" (September 1999); "Occasional Paper No. 19: Crown Entities: Review of Board Appointment and Induction Processes" (September 1999); "Occasional Paper No. 20: Crown Entities: Review of Statements of Intent" (September 1999); "Occasional Paper No. 21: Crown Entities: Organisational Design" (still to be published).

53.John Tait, Canadian Task Force on Public Service Values and Ethics, *A Strong Foundation* (Ottawa: Privy Council Office, December 1996), p. 4.

Premier document sur les systèmes du mérite dans les démocraties occidentales

Introduction au mérite tel que l'entendent le Canada, les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande

Darryl Hirsch, Direction de la recherche, Commission de la fonction publique du Canada

Novembre 1999

Table des matières

Sommaire ii

Introduction 1

Canada 2

Grande-Bretagne 6

Australie 8

Nouvelle-Zélande 10

Conclusion 11

Annexe 1 12

Annexe 2 16

Annexe 3 18

Notes en fin de texte 19

Sommaire

Le présent document est une introduction détaillée à la valeur du mérite dans la fonction publique canadienne et dans d'autres démocraties occidentales. Il s'agit du premier d'une série de documents qui examinent divers aspects des systèmes du mérite dans les administrations publiques. Au nombre des prochains sujets, mentionnons les formes d'institutionnalisation du mérite, le mérite et le recours, l'incidence des tendances des ressources humaines sur l'application du mérite, les problèmes actuels et les pratiques exemplaires, de même qu'une sélection d'outils du mérite.

Le point de départ de ce premier document est l'observation selon laquelle la fonction publique canadienne applique un système du mérite explicite, qui est fondé sur la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* (1967). Ce système définit le mérite comme l'expression de valeurs de justice, d'équité et de transparence. Voici quelques points de comparaison intéressants avec d'autres pays :

- À l'instar du Canada, les États-Unis et l'Australie possèdent des systèmes du mérite explicite : chacun d'entre eux impose par voie législative ses principes du mérite et désigne une organisation en particulier pour veiller au respect de ces principes. Par contraste, la Grande-Bretagne possède un système du mérite implicite qui repose sur des documents publiés par l'Office of the Civil Service Commissionners (OCSC) et l'Office of the Commissioner for Public Appointments (OCPA).
  - Il est intéressant de noter qu'on discute davantage du comportement moral en Nouvelle-Zélande que d'un système (particulier) du mérite en matière d'emploi.

- **Tous les pays** dont il est question ci-après ont dégagé et mis en oeuvre une famille de valeurs qu'ils associent au mérite.
  - Aux États-Unis, ces valeurs incluent la justice, la franchise, l'équité, la reconnaissance des employés fondée sur le rendement, l'intégrité, l'efficacité, le maintien en fonction fondé sur le rendement, de même que l'apprentissage.
  - En Grande-Bretagne, la famille de valeurs de l'OCSC à laquelle appartient le mérite comporte la transparence et la justice. Quant à l'OCPA, le cadre de valeurs associées au mérite englobe la responsabilité ministérielle, l'examen indépendant, l'égalité des chances, la probité, la franchise, la transparence et la proportionnalité.
  - En Australie, le groupe de valeurs auquel appartient le mérite comprend l'apolitisme, la non-discrimination, les normes éthiques les plus élevées, la responsabilisation, la réceptivité, la prestation des services, un leadership de qualité élevée, des relations coopératives en milieu de travail, un bon milieu de travail, la recherche de résultats, l'équité en matière d'emploi, l'accès à l'emploi dans la FPA, un emploi fondé sur la carrière et l'examen des décisions d'emploi.
  - En Nouvelle-Zélande, les valeurs du code de conduite de la States Services Commission (SSC) englobent, par exemple, l'impartialité, la bonne communication, des conditions de travail sécuritaires, l'équité, des possibilités d'améliorer ses capacités individuelles, l'absence de harcèlement et de discrimination en milieu de travail, des procédures disciplinaires pertinentes et des mécanismes de recours équitables.

- Deux points présentent un intérêt particulier pour la CFP au moment où elle tente de formuler son propre cadre de valeurs : premièrement, l'Australie vient d'inscrire dans la loi un énoncé de valeurs, alors que la Grande-Bretagne mène présentement un sondage sur la vision et les valeurs de sa fonction publique.

- Deux autres points sont également pertinents pour la CFP : d'abord, l'Australie a inclus une définition concrète du mérite dans son énoncé de valeurs; ensuite, la Grande-Bretagne offre une interprétation des valeurs qu'elle met de l'avant. Dans un cas comme dans l'autre, il semble s'agir d'outils valables pour préciser des termes qui peuvent être d'une extrême ambiguïté et pour les rendre pertinentes pour un milieu de travail.
  - De façon plus particulière, le nouveau projet de loi sur la fonction publique offre du mérite une définition en quatre parties où sont mises en lumière les qualités relatives des candidats à l'emploi. Le mérite y est décrit comme étant la première considération, et non la seule, dans les décisions en matière d'emploi. Par contre, on s'inquiète du fait que, ces critères additionnels n'étant pas spécifiés, ils peuvent faire l'objet de manipulations à des fins politiques.
  - L'OCSC offre une interprétation de sa liste de valeurs. Cette interprétation englobe une explication du sens commun des deux objectifs du principe du mérite, de même que la nécessité pour les ministères et organismes de donner plus d'ampleur à la formation offerte aux gestionnaires et aux évaluateurs. L'interprétation de l'OCSC met également en lumière des suggestions concrètes concernant l'application des valeurs tout au long du processus de sélection.

- À l'instar du Canada, les États-Unis soutiennent qu'on ne devrait pas mettre en lumière les « résultats » au détriment des « processus », mais plutôt équilibrer ces deux ensembles de valeurs, un point de vue qui s'oppose à celui de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.
  - De façon plus précise, la plupart des gens aux États-Unis reconnaissent que la gestion en fonction des résultats est un objectif pertinent. Toutefois, le MPSB fait remarquer que la transition des processus aux résultats est difficile. Il mentionne également qu'une attention insuffisante à l'observation des règlements est à la fois regrettable et imprévoyante.
  - En Australie, on s'est efforcé de créer un environnement opérationnel souple à l'intention des sous-secrétaires d'État.

- Pour terminer, nous faisons une comparaison potentiellement utile entre les organisations qui échappent à la définition de la fonction publique canadienne et la préoccupation que soulève les entités de la Couronne en Nouvelle-Zélande.
  - Les cadres d'éthique ou de valeurs tels que le code de conduite ne s'appliquent pas aux entités de la Couronne, à savoir les organismes gouvernementaux non ministériels, qui n'entrent pas dans le cadre juridique de la Couronne. En réponse, la SSC a récemment publié une série de réformes dont le thème porte sur l'initiative des entités de la Couronne de même que plusieurs documents de travail sur le sujet.

Introduction au mérite tel que l'entendent le Canada, les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande[1]

1. Introduction

Le cadre dans lequel sont prises les décisions de la fonction publique est généralement désigné sous le nom de système du mérite. C'est ce qui donne aux décisions leur caractère particulier[2]. Cela dit, les systèmes du mérite varient d'un pays à l'autre. Qui plus est, les gens sont souvent en désaccord sur le fond de leur propre système du mérite. Tout le monde conçoit que les décisions doivent s'appuyer sur l'équité. Pourtant, la structure sur laquelle reposent ces décisions reste imprécise ou vague. Et ce problème est exacerbé par l'importance accordée actuellement aux valeurs « nouvelles », ce qui porte ombrage au caractère fondamental du mérite.

De façon plus précise, le Merit Systems Protection Board (MSPB) des États-Unis fait remarquer que la tendance à « laisser le gestionnaire gérer » a pour effet de donner des connotations négatives au concept de conformité aux règlements[3]. Dans le même ordre d'idées, le rapport Tait précise que « la lourdeur du système de nomination conçu pour protéger le principe du mérite a été l'une des principales sources de mécontentement et l'un des principaux motifs de réforme de la fonction publique »[4]. Toutefois, l'auteur ajoute que, malgré la tendance à donner aux cadres inférieurs des responsabilités accrues en matière de ressources humaines, les organisations du secteur public ne peuvent jouir d'une latitude aussi grande que celle dont disposent les organisations du secteur privé. Pourquoi? Parce qu'il est nécessaire de préserver la confiance envers les institutions gouvernementales.

Par conséquent, l'ensemble de ces observations témoignent de la nécessité de présenter une introduction détaillée du mérite dans la fonction publique canadienne ainsi que dans d'autres démocraties occidentales. Toutefois, compte tenu de l'ambiguïté de certains termes importants et de l'imprécision avec laquelle on en fait parfois usage, il serait utile de débuter avec une série de définitions ad hoc :

> **Valeurs** : principes ou normes individuels qui aident à déterminer ce qui est bon et approprié.
>
> **Éthique** : terme exprimant les règles qui traduisent les idéaux caractéristiques dans la pratique quotidienne[5].
>
> **Mérite** : terme qui exprime la valeur d'un employé éventuel pour une organisation particulière. Le mérite combine sa scolarité, ses compétences, son expérience et

ses antécédents professionnels dans la mesure où ces éléments lui sont utiles pour bien exécuter un emploi donné.

- **Mérite relatif** : évaluation par mode concurrentiel, c'est-à-dire par rapport à d'autres employés éventuels.
- **Mérite individuel** : évaluation individuelle, c'est-à-dire par rapport à une norme de compétence définie.

Système du mérite : structure organisationnelle au moyen de laquelle s'exercent la protection et la promotion du mérite. Il en existe deux types généraux :

- **Systèmes du mérite explicite** : ils sont édifiés sur une assise juridique, et les organisations qui en sont responsables trouvent leur origine dans des mesures législatives précises.
- **Systèmes du mérite implicite** : ils reposent sur des comportements coutumiers ou traditionnels, et sont énoncés dans les publications des organisations pertinentes.

Le présent document offre un examen de la valeur du mérite à la lumière de ces définitions. De façon plus précise, on y étudie les documents de base du mérite, les valeurs associées au mérite, toute modification législative pertinente, l'ampleur des domaines visés de même que les préférences possibles des groupes au Canada, aux États-Unis, en Grande-Bretagne, en Australie et en Nouvelle-Zélande. La première partie du document présente le Canada sous un éclairage comparatif. Les parties suivantes, consacrées aux autres pays, offrent un examen plus détaillé de certains points importants.

2. Canada

La *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* (1967) est le document de base du mérite au Canada. Elle attribue à la Commission de la fonction publique (CFP) la responsabilité légale de protéger et de promouvoir une dotation fondée sur le mérite[6]. Une démarche similaire est prise par le biais des articles 2301 et 2302 du ***United States Code***, et du nouveau projet de loi sur la fonction publique en **Australie**. Ces trois pays sont des exemples d'un système d'emploi fondé sur le mérite explicite : chacun d'entre eux impose par voie législative ses principes du mérite et désigne une organisation en particulier pour veiller au respect de ces principes.

La CFP définit le mérite au moyen de trois valeurs connexes : l'équité, la justice et la transparence. L'équité fait référence à l'objectivité et au fait de ne pas donner un avantage injuste à telle ou telle candidature; l'équité consiste à donner aux candidats éventuels des chances raisonnables d'accès aux concours et à favoriser une meilleure représentativité; la transparence évoque des résultats clairs et faciles à expliquer à toutes les parties intéressées[7]. En termes plus généraux, la famille des valeurs à laquelle appartient le mérite comprend l'impartialité, la compétence, la représentativité, la justice, l'équité, la transparence, la souplesse, et l'efficience ou la capacité

financière. La CFP est responsable des six premières valeurs, tandis que les ministères sont individuellement responsables des deux dernières. Au moyen d'une politique permettant de déléguer autant de responsabilités quotidiennes que possible en matière de dotation à des ministères individuels, la CFP assume ses responsabilités grâce à un cadre de responsabilisation s'inscrivant dans des *Ententes concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation*[8]. De telles ententes sont établies individuellement.

Ces points offrent plusieurs éléments de comparaison. **Tous les pays** dont il est question ci-après ont dégagé et mis en oeuvre une famille de valeurs qu'ils associent au mérite. De façon plus précise, l'**Australie** vient d'inscrire dans la loi un énoncé de valeurs, alors que la **Grande-Bretagne** mène présentement un sondage sur la vision et les valeurs de sa fonction publique[9]. Ces deux faits sont extrêmement profitables à la CFP dans ses efforts pour formuler son propre cadre de valeurs. La définition concrète du mérite que **l'Australie** a incluse dans son énoncé de valeurs présente également de l'intérêt. Cette définition tout comme l'interprétation des valeurs fournie par la **Grande-Bretagne** semblent des outils valables pour préciser des termes qui peuvent être d'une extrême ambiguïté et pour les rendre pertinents pour un milieu de travail.

Pour poursuivre dans cette voie, il est intéressant de noter que la CFP établit une distinction explicite entre les valeurs liées aux processus et celles qui sont liées aux résultats[10]. Cette distinction semble s'inscrire dans l'esprit des recommandations du rapport Tait, qui soutient ceci :

> « Il y a certainement moyen d'arriver à un compromis entre les procédures régulières qui protègent le mérite, l'équité et la neutralité, d'une part, et le besoin de célérité ou de souplesse et de performance organisationnelle, d'autre part... Au cours des vingt dernières années, le processus de nomination de la fonction publique a évolué d'une manière nettement discernable vers l'élargissement de la liberté d'action des gestionnaires. Nous ne disons pas qu'il s'agit là d'une tendance néfaste en elle-même. Nous pensons cependant que si de telles mesures vont trop loin et qu'il n'y a pas de moyens de protection appropriés, elles pourraient nuire à l'institution qu'elles cherchent à servir en créant l'impression, sinon, la réalité de népotisme bureaucratique »[11].

Il est également intéressant de noter que la CFP ne dispose pas d'un ordre hiérarchique explicite en ce qui regarde les valeurs liées aux processus et aux résultats, ou les valeurs dans leur ensemble[12]. Elle préfère plutôt les équilibrer de façon ponctuelle. Dans le même ordre d'idées, les **États-Unis** soutiennent qu'on ne devrait pas mettre en lumière les « résultats » au détriment des « processus », mais plutôt équilibrer ces deux ensembles de valeurs. L'**Australie** et la **Nouvelle-Zélande** sont les pays qui accordent la plus grande importance aux valeurs liées aux résultats. Dans le cas de l'**Australie**, il convient toutefois de mentionner que son nouveau projet de loi sur la fonction publique désigne la commission de la fonction publique et de protection du mérite

(Public Service and Merit Protection Commission - PSMPC) comme arbitre des différends à venir sur l'importance relative accordée aux valeurs spécifiques.

Le système du mérite canadien s'applique à la fonction publique tel que l'entend la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* (1967) (LRTFP). L'annexe 2 de la LRTFP offre une liste des organisations gouvernementales qui échappent à la portée de cette définition. C'est le cas, par exemple, du Conseil national de recherches, des compagnies à qui il donne indirectement naissance, et de l'agence de Parcs Canada. Le problème que ces organisations peuvent poser (sur le plan de la protection du mérite) rend pertinent aux yeux de la CFP les préoccupations que soulèvent les entités de la Couronne en **Nouvelle-Zélande**. Cela mis à part, la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* (1967) établit des préférences pour au moins deux groupes différents. Le premier groupe est celui des « personnes défavorisées », qui peuvent comprendre les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles[13]. Le second groupe est celui des anciens combattants, qui peut inclure d'anciens soldats de même que des veuves (ou des veufs)[14]. La **Grande-Bretagne** tout comme les **États-Unis** ont désigné certains groupes qui méritent un traitement de faveur. L'objectif de la **Grande-Bretagne**, à tout le moins, consiste à donner au système une certaine *souplesse* afin de répondre aux besoins de la fonction publique.

3. Les États-Unis

Les États-Unis appliquent un système de mérite explicite en ce qui regarde l'emploi. Ce système repose sur des lois qui énoncent les pratiques acceptables en matière de ressources humaines au sein de la fonction publique fédérale. Les documents de base sur le mérite sont les articles 2301 (Principes du système du mérite) et 2302 (Pratiques prohibées en gestion du personnel) du *United States Code*. Le premier principe du mérite précise que le recrutement devrait être le fait de personnes qualifiées provenant de sources appropriées dans un effort pour constituer un effectif représentant tous les segments de la société, ou de façon plus générale, que les chances doivent être égales pour tous[15]. Le second principe, qui fait fond sur le premier, indique que chaque personne devrait recevoir un traitement juste et équitable dans tous les aspects de la gestion du personnel (voir annexe 1)[16].

On trouve un éventail de valeurs liées au principe du mérite ou qui permettent de mieux le définir. Ce sont la justice, la franchise, l'équité, la reconnaissance des employés fondée sur le rendement, l'intégrité, l'efficacité, le maintien en fonction fondé sur le rendement, de même que l'apprentissage. L'Office of Personnel Management (OPM) est chargé de veiller à ce que ces valeurs soient appliquées dans les politiques et pratiques en matière de ressources humaines.

Quant au Merit Systems Protection Board (MSPB), il offre des éclaircissements supplémentaires par le biais de décisions d'appel qui établissent à la fois un précédent et sont publiées[17]. Cette division des tâches repose sur la loi de la réforme sur la fonction publique (*Civil Service Reform Act*) (1978). Plus récemment, l'OPM a créé le bureau sur la surveillance et l'efficacité des systèmes du mérite (Office of Merit Systems Oversight and Effectiveness - MSO&E) afin de revitaliser son rôle de surveillance[18]. Ce bureau est maintenant responsable des examens du rendement de l'organisme par rapport aux normes établies; il élabore des programmes en partenariat avec eux et appuie la recherche sur les sujets reliés au mérite.

Il y a actuellement un débat aux États-Unis sur le mérite relatif des valeurs liées aux processus et celles liées aux résultats. La plupart des gens reconnaissant que la gestion en fonction des résultats est un objectif pertinent. Toutefois, le MPSB fait remarquer que la transition des processus aux résultats est difficile. Il fait état des obstacles suivants : les gestionnaires actuels sont conditionnés à l'ancien système de gestion du personnel; les organismes doivent respecter des modalités d'application additionnelles qui demeurent même après l'élimination des principales modalités; il est difficile de mesurer les résultats dans le domaine des ressources humaines; et, enfin, les cadres inférieurs jouissent d'un moindre soutien aujourd'hui compte tenu du fait que la réduction des effectifs a été proportionnellement plus grande dans les fonctions de contrôle central[19]. De plus, le MSPB soutient qu'il ne saurait être question de mettre l'accent sur les résultats au détriment des processus, mais plutôt d'équilibrer ces deux stratégies. Il mentionne également qu'une attention insuffisante à l'observation des règlements est à la fois regrettable et imprévoyante, puisque l'une des caractéristiques distinctives d'une fonction publique fondée sur le mérite est *la façon par laquelle* elle atteint des résultats justes et équitables par une application cohérente des lois, des règles et des règlements sur le personnel[20]. C'est là une observation importante, qui évoque un aspect souvent laissé à l'arrière-plan dans la tendance actuelle vers l'attribution d'un grand plus grand pouvoir discrétionnaire aux gestionnaires.

Aux États-Unis, la fonction publique fondée sur le mérite comprend les organismes de direction et le Government Printing Office; les principes du mérite s'appliquent également de façon indirecte à d'autres entités du groupe de la direction qui ne sont pas des organismes[21]. Dernièrement, le MSPB faisait état d'un effort renouvelé pour lier à ces principes l'évaluation de toutes les politiques et activités en matière de ressources humaines[22]. Toutefois, une récente étude a révélé que plus des deux tiers des employés en 1994 avaient été embauchés par le biais de mesures d'exception ou mesures spéciales, à savoir des pratiques qui ne ressemblaient pas au modèle traditionnel de la fonction publique[23]. Par ailleurs, certains groupes bénéficient d'un traitement de faveur *au sein même* du système de mérite établi, notamment des anciens combattants et des employés surnuméraires. Dans le cas des anciens combattants, par exemple, le traitement vise les postes permanents et temporaires du groupe de la direction (sauf ceux du service de la haute

direction); il s'applique aussi aux anciens soldats et à leurs conjoints ou conjointes, aux veufs et aux veuves, aux mères des soldats décédés ainsi qu'aux mères des soldats handicapés[24].

4. Grande-Bretagne

Le système du mérite en Grande-Bretagne est implicite. Certains codes dictent la conduite des employés fédéraux. Ils s'inscrivent dans une tradition qui remonte à 1854, alors qu'on présentait au Parlement un rapport intitulé *The Organisation of the Permanent Civil Service*. Toutefois, ces codes n'ont pas force de loi. Les principaux documents sur le mérite en Grande-Bretagne sont les principes de recrutement de l'Office of the Civil Service Commissioners (OCSC) et le code de pratiques de l'Office of the Commissioner for Public Appointments (OCPA) (voir annexe 1). Les principes de recrutement contiennent les énoncés suivants : le principe fondamental veut que les nominations soient fondées sur le mérite dans le cadre d'un concours juste et transparent; l'égalité des chances doit être respectée tout au long du processus de recrutement[25]. Quant au code de pratiques, on y lit que toutes les nominations publiques doivent être régies par le principe absolu de la sélection fondée sur le mérite[26]. Ici, seule la responsabilité ministérielle devance en importance ce principe.

L'OCSC estime que la famille de valeurs à laquelle appartient le mérite inclut les principes de transparence et de justice. Le mérite en lui-même est considéré comme la nomination des meilleures personnes disponibles, tandis que la transparence est l'accessibilité des emplois dans la fonction publique par le biais d'une publicité adéquate des débouchés offerts. Enfin, la justice est définie comme l'absence de partialité dans l'évaluation des candidats pour un emploi[27]. Le cadre de valeurs connexes de l'OCPA est plus vaste. Outre le mérite, il comprend la responsabilité ministérielle, l'examen indépendant, l'égalité des chances, la probité, la franchise, la transparence et la proportionnalité. L'un des aspects révélateurs, pour l'OCPA du moins, est que la première valeur n'est pas le mérite, mais la responsabilité ministérielle. Le commissaire de l'OCPA insiste sur ce fait. À preuve, il décrit ses pouvoirs comme étant limités, et ajoute que les décisions sur les connaissances, les compétences et les attitudes requises dans les organisations non gouvernementales quasi-autonomes ou dans la façon dont un membre devrait représenter la collectivité, *reposent à juste titre entre les mains des ministres*[28]. Par ces termes, le commissaire fournit une illustration claire du caractère même du système du mérite en Grande-Bretagne. De façon plus générale, les rôles actuels de l'OCSC et de l'OCPA découlent du *Civil Service Order in Council* (1995) et du comité Nolan sur les normes de la vie publique (Nolan Committee on Standards in Public Life). Le Civil Service Order in Council énonçait un nouvel ensemble de responsabilités pour l'OCSC, alors que le comité Nolan mettait sur pied l'OCPA et offrait des

directives quant à son rôle futur. Les deux organisations sont maintenant chargées de promouvoir le mérite, de vérifier le rendement des autres organismes et de fournir des processus d'appel[29].

Pour sa part, l'OCSC offre une interprétation de la liste de valeurs susmentionnées[30]. Cette interprétation semble une réponse au problème possible d'incompréhension des valeurs individuelles ou de leur mauvaise application dans un cas particulier. Elle englobe une explication du sens commun des deux objectifs du principe du mérite, de même que la nécessité pour les ministères et organismes de donner plus d'ampleur à la formation offerte aux gestionnaires et aux évaluateurs. L'interprétation de l'OCSC contient également des suggestions concrètes concernant l'application des valeurs tout au long du processus de sélection. À titre d'exemple, elle attire l'attention sur les conséquences liées au fait d'annoncer un poste comme une nomination à court terme, à savoir, l'incapacité de le convertir plus tard en nomination permanente; elle signale également le manque d'équité découlant de la clôture d'un répertoire d'emplois avant la date annoncée simplement parce qu'on a déjà reçu de nombreuses candidatures[31]. Cette mention des dates de clôture concernant les répertoires d'emplois semble particulièrement importante étant donné l'utilisation accrue de l'Internet pour l'affichage des emplois et, par conséquent, du nombre accru de candidatures.

Les deux objectifs du mérite :

1. Personne ne devrait être nommé à un emploi à moins de posséder les compétences voulues.
2. Si deux personnes satisfont aux critères de nomination, l'emploi sera offert à celle le plus apte à l'occuper.

(source: 1997-98 OCSC Interpretation of the Recruitment Principles)

Les principes de recrutement de l'OCSC – ou, de façon plus précise, les valeurs de l'OCSC – s'appliquent à la fonction publique et au service diplomatique. On trouve toutefois une série d'exceptions à ces principes. En résumé, ces exceptions donnent préférence à certaines catégories d'emplois et à certains groupes d'employés. L'objet est de faire preuve de souplesse là où la chose est vraiment nécessaire pour répondre aux besoins de la fonction publique[32]. Le recours aux exceptions est volontaire : les ministères et organismes ne sont pas tenus d'en faire usage, et ils ont toute liberté d'élaborer et d'appliquer leurs propres directives à cet égard. Les catégories et groupes particuliers auxquels s'appliquent les exceptions sont les nominations à court terme, les détachements, la renomination d'anciens fonctionnaires, les mutations au sein de la fonction publique, les candidats excédentaires acceptables et les candidats handicapés. Le secrétaire permanent concerné ou le directeur de l'organisme est responsable de la décision de recourir ou non à une exception au mérite. Il peut également déléguer cette responsabilité à d'autres personnes de l'organisation, *sauf* s'il s'agit de cadres inférieurs[33].

5. Australie

Le système du mérite australien est explicite. En d'autres mots, sa structure est définie dans les nouvelles lois sur la fonction publique du pays. Le document de base du mérite est l'énoncé de valeurs de la fonction publique australienne (FPA)[34]. Les principes clés veulent que les décisions en matière d'emploi reposent sur le mérite, que le lieu de travail soit exempt de discrimination et qu'il reconnaisse et utilise la diversité de la collectivité australienne à qui il offre des services (voir annexe 1)[35].

Le groupe de valeurs auxquelles appartient le mérite comprend l'apolitisme, la non-discrimination, les normes éthiques les plus élevées, la responsabilisation, la réceptivité, la prestation des services, un leadership de qualité élevée, des relations coopératives en milieu de travail, un bon milieu de travail, la recherche de résultats, l'équité en matière d'emploi, l'accès à l'emploi dans la FPA, un emploi fondé sur la carrière et l'examen des décisions d'emploi. Une courte description accompagne chacune de ces valeurs. Fait sans doute plus important, les valeurs liées au mérite, à la non-discrimination, à la réceptivité et au milieu de travail sain font l'objet d'un traitement spécial. De façon plus précise, le nouveau projet de loi sur la fonction publique offre du mérite une définition en quatre parties où sont mises en lumière les qualités relatives des candidats à l'emploi. Cette définition a retenu l'attention parce qu'elle décrit le mérite comme étant la première considération, et non la seule, dans les décisions en matière d'emploi[36]. On s'inquiète du fait que, ces critères additionnels n'étant pas spécifiés, ils peuvent faire l'objet de manipulations à des fins politiques.[37] Mise à part la définition du mérite, le mémoire explicatif qui accompagne le nouveau projet de loi explique plus en détails les valeurs de non-discrimination, de réceptivité et de milieu de travail sain (voir annexe 2). On y indique que le

La définition du mérite selon la FPA : une décision en matière d'engagement ou de promotion est fondée sur le mérite si

A. on procède à une évaluation de la pertinence relative des candidats pour les tâches en faisant appel à un processus de sélection par voie de concours;

B. l'évaluation repose sur le rapport entre les qualités des candidats reliées au travail et les qualités vraiment requises pour effectuer les tâches

C. l'évaluation met en lumière la capacité relative des candidats à atteindre les résultats liés aux tâches;

D. l'évaluation est la principale considération dans la prise de décision.

(source: article 10.2 de la *Public Service Act* (1999))

paragraphe 3(j) de la *Workplace Relations Act* (1996) est l'assise du concept de non-discrimination, et que le document intitulé *Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Public Servants* met en contexte la notion de réceptivité. De plus, le mémoire lui-même fournit le cadre du principe d'un bon milieu de travail.

Le commissaire de la Public Service and Merit Protection Commission (PSMPC) est tenu d'émettre des directives écrites concernant chacune de ces valeurs. En outre, les responsables des organismes doivent en faire la protection et la promotion (consulter l'annexe 3 pour de plus amples détails). Ce chevauchement de responsabilités en ce qui regarde les valeurs de la FPA est l'une des conséquences du nouveau projet de loi sur la fonction publique qui, après plusieurs tentatives avortées, a été adopté le 20 octobre.

Ce nouveau projet de loi semble également avoir permis de compléter la transition d'un système de valeurs liées aux processus à un système de valeurs liées aux résultats. Le commissaire actuel de la fonction publique offre l'explication suivante sur cette transition :

> « Jusqu'à récemment, l'application d'un système d'emploi fondé sur le mérite comportait des démarches visant à établir et améliorer des critères de sélection expressément axés sur les processus, à bien annoncer le poste, à recevoir les candidatures par écrit, à former un comité, à dresser une liste restreinte, à obtenir des rapports des arbitres et à faire une recommandation à un délégué... Le nouvel environnement opérationnel, qui se veut plus souple, permet aux organismes d'adopter des stratégies novatrices en matière de promotion afin de répondre aux objectifs opérationnels dans la mesure où ces stratégies s'accordent au principe fondamental de la valeur de l'emploi fondé sur le mérite[38].

En d'autres mots, il n'existe plus un processus central unique qui protège les valeurs de la FPA. Aujourd'hui, l'accent est mis sur les différences qui existent d'un organisme à l'autre, sur la nécessité de tenir compte de ces différences en élaborant des politiques précises, et sur la responsabilité des organismes individuels d'élaborer des approches novatrices et de s'assurer que leurs employés en soient informés[39].

Il n'en demeure pas moins que le système du mérite australien dans son ensemble s'applique à tous les employés des ministères et des organismes de direction. Seuls deux groupes en sont exclus : les personnes qui travaillent à titre honorifique[40] et les employés contractuels engagés pour une période de moins de 12 mois[41].

6. Nouvelle-Zélande

Le système du mérite de la Nouvelle-Zélande est, à sa manière, à la fois implicite et explicite. La State Services Commission (SSC) jouit du pouvoir législatif d'établir des normes minimales d'intégrité et de conduite[42]. En vertu de ce pouvoir, elle a publié plusieurs documents importants sur le thème du mérite, notamment un code de conduite, un énoncé de vision et une lettre décrivant les normes auxquelles doivent particulièrement se conformer les sous-secrétaires d'État. Conformément au code de conduite, la fonction publique doit appliquer des procédures impartiales de sélection et de nomination et fournir des chances égales d'emploi pour tous, y compris la reconnaissance des objectifs et aspirations des Maori ainsi que des groupes minoritaires ou ethniques (voir annexe 1)[43].

De façon plus précise, la première partie du code de conduite énonce un ensemble d'obligations ou de valeurs que doit maintenir le gouvernement à titre d'employeur : impartialité, bonne communication, conditions de travail sécuritaires, équité, possibilités d'améliorer ses capacités individuelles, absence de harcèlement et de discrimination en milieu de travail, procédures disciplinaires pertinentes et mécanismes de recours équitables[44]. La seconde partie énonce les trois principes de conduite que les employés sont censés observer : exécuter les obligations légales du gouvernement avec professionnalisme et dignité; réaliser les tâches officielles avec honnêteté, loyauté et efficacité; et éviter les activités privées susceptibles de jeter le discrédit sur le gouvernement dans son rôle d'employeur. Les sous-secrétaires d'État tout comme la SSC peuvent s'appuyer sur le code de conduite au gré des circonstances[45]. Cela dit, de façon générale, les sous-secrétaires sont directement responsables du maintien et de la promotion des valeurs et comportements moraux indiqués dans le code, tandis que la SSC appuie et contrôle les actions des organismes[46]. Ces rôles découlent du *State Sector Act* (1988), qui (entre autres choses) élimine le rôle traditionnel de la SSC comme employeur de la fonction publique.

Il est intéressant de noter qu'on discute davantage du comportement moral en Nouvelle-Zélande que d'un système (particulier) du mérite en matière d'emploi. La chose en est sans doute attribuable au fait que les responsables publics jouissent d'un plus grand pouvoir discrétionnaire que jamais auparavant[47]. Ce régime est décrit comme étant fondé sur l'intégrité[48]. Il n'est plus axé sur les processus, mais sur les résultats. En termes plus précis, il repose sur les objectifs à atteindre plutôt que sur le comportement à éviter. Dans un même ordre d'idées, l'accent est mis sur les aspirations inexécutables par opposition à des règles punissables. Toutefois, cette combinaison n'est pas aussi permissive qu'on pourrait le croire. L'une des raisons en est que les ministères et organismes eux-mêmes appliquent un contrôle plus ou moins grand selon la nature

de leurs activités[49], ce qui se constate, par exemple, dans les différences entre les organismes de prestation de services et de plus petites organisations politiques.

La vraie préoccupation porte sur l'ampleur des cadres d'éthique ou de valeurs tels que le code de conduite. Pourquoi? Parce qu'ils ne s'appliquent pas aux entités de la Couronne, à savoir les organismes gouvernementaux non ministériels, qui n'entrent pas dans le cadre juridique de la Couronne[50]. À l'heure actuelle, on compte plus de 3 000 entités du genre. Elles dominent des secteurs tels que la santé, l'éducation, le transport et la science. De plus, elles contrôlent plus des deux tiers du budget du gouvernement et sont responsables de plus de la moitié de ses relations avec le public en matière de services. Par conséquent, l'importance de ces entités, combinée à l'ambiguïté de leur position actuelle, pose un problème potentiellement très sérieux[51]. En réponse, la SSC est à publier plusieurs documents de travail sur la question[52], et le gouvernement fédéral vient de dévoiler une série de réformes dont le thème porte sur l'initiative des entités de la Couronne. Toutefois, il reste à voir quels seront les résultats de cette activité.

7. Conclusion

Le rapport Tait et le MSPB (entre autres) prêchent en faveur d'un équilibre entre les valeurs traditionnelles telles que le mérite et de nouvelles valeurs comme l'efficacité. En fait, on peut lire dans le rapport Tait les propos suivants :

> « Faire un choix parmi des valeurs ne veut pas toujours dire faire un choix entre ce qui est bien ou mal sur le plan moral... L'une de ces formes de fonction publique peut être plus souhaitable que l'autre. L'une peut vraisemblablement être plus propice à la bonne conduite des affaires publiques que l'autre, mais le choix ne relève pas en lui-même de l'éthique »[53].

Dans le même ordre d'idées, le présent document a offert un examen comparatif du contenu du mérite et des valeurs connexes. Par exemple, nous avons présenté la différence entre les systèmes du mérite implicite et explicite; nous avons établi une distinction entre le mérite sous forme de justice, d'équité et de transparence, et le mérite sous forme d'égalité des chances; nous avons fait état de la transition depuis un système de valeurs liées aux processus à un système de valeurs liées aux résultats; et, enfin, nous avons indiqué la portée des principes du mérite qui sont pris en considération. Avec une meilleure compréhension de ces options, nous pouvons espérer qu'il est maintenant possible de faire des choix plus éclairés sur le mérite et sur ses valeurs connexes dans un contexte canadien.

Annexe 1 : Énoncés du mérite

Canada

LEFP 1967

10.1 Les nominations internes ou externes à des postes de la fonction publique se font sur la base d'une sélection fondée sur le mérite, selon ce que détermine la Commission, et à la demande de l'administrateur général intéressé, soit par concours, soit par tout autre mode de sélection du personnel fondé sur le mérite des candidats que la Commission estime le mieux adapté aux intérêts de la fonction publique.

10.2 Pour l'application du paragraphe (1), la sélection au mérite peut, dans les circonstances déterminées par règlement de la Commission, être fondée sur des normes de compétence fixées par celle-ci plutôt que sur un examen comparatif des candidats.

. . . . . .

12.1 La Commission peut réviser les qualifications établies par un administrateur général pour les nominations à tel poste ou telle catégorie de postes afin de faire en sorte que ces qualifications satisfassent au principe de la sélection au mérite.

. . . . . .

États-Unis

2301. Principes du système du mérite

. . . . . .

(b) La mise en oeuvre de mesures de gestion du personnel fédéral devrait être compatible avec les principes du système du mérite ci-dessous :

1. Le recrutement doit être le fait de personnes qualifiées provenant de sources appropriées dans un effort pour constituer un effectif représentant tous les segments de la société, et la sélection et l'avancement doivent uniquement être fonction de la fiabilité, des connaissances et des compétences relatives, au terme d'un concours juste et transparent qui offre l'assurance que tous bénéficient de chances égales.
2. On doit offrir à tous les employés et à tous les postulants un traitement juste et équitable dans tous les aspects de la gestion du personnel sans tenir compte de l'appartenance politique, de la race, de la couleur, de la religion, de l'origine nationale, du sexe, de l'état matrimonial, de l'âge ou des déficiences, et en accordant la considération voulue à la protection des renseignements personnels et aux droits constitutionnels.
3. Il faut verser un salaire égal pour un travail de valeur égale, en accordant la considération voulue aux taux nationaux et locaux payés par les employeurs du secteur privé, et il faut prévoir des mesures pertinentes de gratification et de reconnaissance de l'excellence au travail.

4. Tous les employés doivent maintenir des normes élevées d'intégrité, de conduite et de considération envers l'intérêt public.
5. On doit fait un usage efficient et efficace des effectifs fédéraux.
6. On doit maintenir en fonction les employés en tenant compte de leur rendement adéquat, corriger le rendement inadéquat et mettre à pied les employés qui ne peuvent ou ne pourront améliorer leur rendement afin de répondre aux normes requises.
7. Les employés doivent recevoir une éducation et une formation efficaces si cette éducation et cette formation sont susceptibles d'améliorer le rendement organisationnel et individuel.
8. Il faut :
   a. protéger les employés contre les interventions arbitraires, le favoritisme ou la coercition liée aux activités politiques partisanes;
   b. interdire aux employés de faire usage de leur influence ou de leur pouvoir officiel pour intervenir dans le résultat d'une élection ou une mise en candidature en vue d'une élection.
9. Il faut protéger les employés contre les représailles que peut entraîner la divulgation légitime de renseignements que les employés considèrent raisonnablement comme des preuves :
   a. soit de la violation d'une loi, d'une règle ou d'un règlement quel qu'il soit;
   b. soit d'une mauvaise gestion, d'un gaspillage flagrant de fonds, d'une absence d'autorité ou d'un danger grave et précis pour la santé ou la sécurité publique.

. . . . . .

Grande-Bretagne

Principes de recrutement de l'OCSC

Conformément au décret de la fonction publique de 1995, chacune des nominations au sein de la fonction publique doit être fondée sur le mérite par le biais d'un concours équitable et transparent, abstraction faite des cas exceptionnels énoncés dans les articles 6 et 7 du décret. À cette fin :

A. il faut donner aux candidats éventuels un accès égal et raisonnable à de l'information adéquate sur l'emploi et ses exigences, de même que sur le processus de sélection;
B. il faut juger les candidats de façon égale sur le mérite à chacune des étapes du processus de sélection;
C. la sélection doit reposer sur des critères pertinents appliqués de façon cohérente pour tous les candidats;
D. les techniques de sélection doivent être fiables et capables de préserver de la partialité.

Conformément à la politique de la fonction publique, il faut veiller à l'application de l'égalité des chances tout au long du processus de sélection.

Code de pratique de l'OCPA

1. Responsabilité ministérielle

Les ministres sont les ultimes responsables des nominations.

2. Mérite

Toutes les nominations publiques doivent être régies par le principe absolu de la sélection fondée sur le mérite et par le choix éclairé de personnes dont les capacités, l'expérience et les qualités répondent aux besoins des organismes publics en question.

3. Examen indépendant

Aucune nomination n'aura lieu sans d'abord avoir fait l'objet d'un examen en profondeur par un comité dont un des membres est un évaluateur indépendant.

4. Égalité des chances

Les ministères doivent maintenir des programmes qui font la promotion et l'application des principes de l'égalité des chances.

5. Probité

Les membres des organismes publics de direction non ministériels (executive non-departmental public body - ENDPB) et des services nationaux de santé (National Health Services - NHS) doivent s'engager envers les principes et les valeurs de la fonction publique et réaliser leurs tâches avec intégrité.

6. Ouverture et transparence

Les principes d'un gouvernement ouvert doivent s'appliquer au processus de nomination; ses rouages doivent être transparents et il faut fournir les renseignements sur les nominations effectuées.

7. Proportionnalité

Les procédures de nomination doivent être soumises au principe de proportionnalité, c'est-à-dire qu'elles doivent être appropriées à la nature du poste de même qu'à l'ampleur et au poids de ses responsabilités.

Australie

Valeurs de la fonction publique australienne (FPA)

1. la FPA est apolitique et exécute ses fonctions de manière impartiale et professionnelle;
2. la FPA est un service public dans lequel les décisions en matière d'emploi sont fondées sur le mérite;
3. la FPA fournit un milieu de travail exempt de discrimination et reconnaît les divers bagages de ses employés;
4. la FPA applique les normes éthiques les plus élevées;
5. la FPA doit rendre compte de ses actions, dans le cadre de la responsabilité ministérielle, au gouvernement, au Parlement et au public australien;
6. la FPA doit présenter au gouvernement des conseils francs, honnêtes, détaillés, précis et opportuns, ainsi que mettre en oeuvre les politiques et programmes du gouvernement;
7. la FPA offre des services au public australien de façon équitable, efficace, impartiale et courtoise;
8. la FPA dispose d'un leadership de la plus haute qualité;
9. la FPA établit des relations de travail coopératives fondées sur la consultation et la communication;

10. la FPA fournit un milieu de travail équitable, souple, sécuritaire et gratifiant;
11. la FPA vise à atteindre des résultats et à gérer le rendement;
12. la FPA promeut l'équité en matière d'emploi;
13. la FPA offre des possibilités raisonnables à tous les membres admissibles de la collectivité de poser leur candidature à un emploi chez elle;
14. la FPA est un service fondé sur la carrière qui vise à améliorer l'efficacité et la cohésion du système de gouvernement démocratique de l'Australie;
15. la FPA fournit un système d'examen équitable des décisions prises concernant ses employés.

Nouvelle-Zélande

Code de conduite

...Les employeurs de la fonction publique sont tenus de fournir aux employés :

- des procédures impartiales de sélection et de nomination;
- des énoncés clairs concernant leurs tâches et les attentes des employeurs;
- des observations et communications pertinentes sur le rendement au travail;
- des taux de rémunération équitables qui tiennent compte des compétences, des responsabilités et du rendement;
- des conditions de travail intéressantes et sécuritaires;
- des chances d'emploi égales pour tous, y compris la reconnaissance des objectifs et aspirations des Maori ainsi que des groupes minoritaires ou ethniques, et les besoins en matière d'emploi des Maori, des femmes et des personnes handicapées;
- la possibilité d'améliorer leurs capacités individuelles;
- l'absence de harcèlement et de discrimination en milieu de travail;
- des procédures appropriées en matière de discipline et de conflit, et des moyens de recours contre un traitement injuste ou déraisonnable de la part de l'employeur.

En retour, les fonctionnaires ont des obligations envers leurs employeurs, à savoir :

- être présent au travail selon les besoins;
- maintenir les normes prévues de rendement;
- obéir à toutes les instructions licites et raisonnables;
- maintenir des normes adéquates en matière d'intégrité, de conduite et de souci de l'intérêt public.

. . . . . .

Le code de conduite établit trois principes auxquels doivent souscrire tous les fonctionnaires :

I. S'acquitter de leurs obligations légales devant le gouvernement avec professionnalisme et dignité.
II. Réaliser leurs tâches officielles avec honnêteté, loyauté et efficacité, dans le respect des droits du public et de leurs collègues.
III. Ne pas s'adonner à des activités privées susceptibles de jeter le discrédit sur leur employeur.

Annexe 2 : Précisions sur certaines valeurs en Australie

Absence de discrimination

Workplace Relations Act (1996)

3. Cette loi a pour principal objet de fournir un cadre de relations coopératives en milieu de travail qui promeut la prospérité économique et le bien-être des gens de l'Australie par :
   (j) le respect et la valorisation de la diversité au travail en aidant à prévenir et à éliminer la discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge, des déficiences physiques ou mentales, l'état matrimonial, les responsabilités familiales, la grossesse, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale.

Réceptivité

Directives sur la conduite officielle des fonctionnaires du Commonwealth

... Les gouvernements doivent de plus en plus prendre leurs décisions et mettre en oeuvre leurs programmes dans un environnement de changement rapide sur le plan social, économique et politique, changement auquel ils doivent continuellement répondre et s'adapter afin d'atteindre leurs objectifs politiques.

Pour aider le gouvernement à y parvenir, la fonction publique elle-même doit également réagir rapidement et efficacement, à la fois dans la mise en oeuvre de politiques et de programmes et dans la prestation de conseils aux gouvernements en matière d'élaboration des politiques.

Les principales responsabilités d'un fonctionnaire devant le gouvernement consistent à :

- exécuter les décisions et mettre en oeuvre les programmes de manière prompte, consciencieuse et efficace;
- fournir des conseils qui : dépeignent les faits avec précision; sont impartiaux et maintiennent des normes élevées d'intégrité professionnelle; tiennent compte de l'intention et de l'orientation de la politique gouvernementale; sont aussi détaillés que réalisables dans la détermination des avantages et désavantages des principales options offertes et de leurs conséquences...

Un bon milieu de travail

Mémoire explicatif du nouveau projet de loi sur la fonction publique

La FPA offre à ses employés :

1. une rémunération et des conditions d'emploi équitables et souples;
2. un traitement juste et cohérent, exempt de partialité ou de lois ou décisions capricieuses;
3. un environnement dans lequel ils peuvent, conformément à la *Workplace Relations Act* (1996) se joindre ou non aux associations industrielles de leur choix;
4. des possibilités de formation et de perfectionnement pertinentes.

Annexe 3 : Mise en oeuvre des valeurs de la FPA

Mise en oeuvre

Le nouveau projet de loi sur la fonction publique prévoit la mise en oeuvre des valeurs de la FPA de quatre manières. Premièrement, le commissaire est tenu d'émettre des directives écrites concernant chacune des valeurs (article 11.1). Ces directives visent à s'assurer que la FPA observe les valeurs ainsi qu'à déterminer la portée de leur application. Ainsi, on dispose d'un mécanisme permettant de résoudre les conflits qui peuvent survenir dans la poursuite de diverses valeurs individuelles et de soutenir les programmes destinés à des groupes de population précis. Deuxièmement, le code de valeurs de la FPA exige des employés un comportement qui respecte les valeurs de la FPA (article 13.11). Il s'agit d'un code statutaire, donc légalement exécutoire. Par conséquent, ses références en matière de valeurs semblent porter un poids substantiel. Troisièmement, les sous-secrétaires d'État doivent protéger et promouvoir les valeurs de la FPA (article 12). Quatrièmement, les membres du service de la haute direction sont également tenus de promouvoir ces valeurs par divers moyens (par. 35.2(c)).

Responsabilisation

La question de la responsabilisation s'inscrit de manière plus explicite dans un cadre de responsabilité ministérielle (par. 10.1(e)). Dans ce cadre, les sous-secrétaires d'État non seulement jouent un rôle en aidant leur ministre à répondre à ses obligations devant le Parlement (article 66.2), mais semblent devoir eux-mêmes rendre des comptes au Parlement (article 66.3). La formulation précise de cet article est la suivante : le sous-secrétaire de l'organisme de direction est responsable devant le gouvernement, le Parlement et le public de la même façon que l'est le secrétaire d'un ministère.

Notes en fin de texte

1.Le présent ouvrage puise dans de nombreuses sources : documents gouvernementaux, articles affichés sur les sites Web, information fournie par la bibliothèque de la CFP, documents contractuels et articles universitaires. Veuillez noter que la Commission de la fonction publique ne partage pas nécessairement les opinions de l'auteur.

2.John Uhr, Symposium on Ethics in the Public Sector, "Integrating Ethics into Democratic Governance" (December 1998), p. 1.

3.Merit Systems Protection Board, "Civil Service Evaluation: The Evolving Role of the U.S. Office of Personnel Management" (July 1998), p. 15.

4.John Tait, Groupe d'étude sur les valeurs et l'éthique, De solides assises. Ottawa : Bureau du Conseil privé, décembre 1996, p. 36

5.Les définitions des valeurs et de l'éthique sont tirées du document intitulé « L'éthique dans le service public : questions et pratiques actuelles (Organisation de coopération et de développement économiques : études hors série n° 14 sur la gestion publique, 1996).

6.Gouvernement du Canada, *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* (1967), article 10.1.

7.Commission de la fonction publique, « Matériel de référence en dotation » (avril 1999), chapitre 6 (Zone de sélection : valeurs de base)

8.*Ibid.*, chapitre 1 (Délégation, Section : Énoncé de politique).

9.Le processus de consultation en Grande-Bretagne se poursuivra jusqu'en mars 2000. Toutefois, le bureau du Cabinet présentera un rapport intérimaire en janvier.

10.Consulter, par exemple, le document de la Commission de la fonction publique du Canada, Atelier des valeurs en dotation : guide de l'animateur (janvier 1999), p. 32.

11.John Tait, Groupe d'étude sur les valeurs et l'éthique, De solides assises. Ottawa : Bureau du Conseil privé, décembre 1996, p. 36

12.Commission de la fonction publique du Canada, Atelier sur les valeurs en dotation : guide de l'animateur (janvier 1999), p. 39.

13.Gouvernement du Canada, *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* (1967), article 13.2.

14.*Ibid.*, article 16.4.

15.Government of United States, *U.S. Code*, sect. 2301, title 5, b(1).

16.*Ibid.*, sect. 2301, title 5, b(2).

17.Merit Systems Protection Board, "Celebrating 20 Years: Building a Foundation for Merit in the Twenty-First Century" (January 1999), p. 6.

18.Merit Systems Protection Board, "Civil Service Evaluation: The Evolving Role of the U.S. Office of Personnel Management" (July 1998), p. v.

19.*Ibid.*, p. 18.

20.*Ibid.*, p. 15 (accent ajouté). Cette suggestion en rappelle une d'Angel Clare, qui fait remarquer que ce nous appelons des idées évoluées ne sont en réalité, le plus souvent, que la définition nouvelle, donnée par la mode à l'aide des mots en *logie* et en *isme*, de sensations vaguement saisies depuis des siècles (*Tess d'Urberville*, ch. 19).

21.Government of United States, *U.S. Code*, sect. 2301, title 5, a, c(2).

22.Merit Systems Protection Board, "Civil Service Evaluation: The Evolving Role of the U.S. Office of Personnel Management" (July 1998), p. 5.

23.Donald Kettl, Patricia Ingraham, Ronald Sanders, Constance Horner, *Civil Service Reform: Building A Government that Works* (Washington: The Brookings Institution, 1996), p. 17.

24.Office of Personnel Management, "*Vet*Guide–Federal Employment Handbook: Veterans and the Civil Service" (October 1999), pp. 3-7.

25.Office of the Civil Service Commissioners, *Civil Service Commissioners' Recruitment Code* (3rd edition, April 1998), sect. 1.1, Appendix to Part #1.

26.Office of the Commissioner for Public Appointments, *Code of Practice for Public Appointments Procedures: The Principles* (October 1999).

27.Office of the Civil Service Commissioners, *Civil Service Commissioners' Recruitment Code* (3rd edition, April 1998), sect. 1.15.

28.Office of the Commissioner for Public Appointments, *Annual Report 1997-98*, p. 5 (emphasis added).

29.L'OCSC se préoccupe lui-même de la fonction publique tandis que l'OCPA s'occupe des organismes publics non ministériels de direction et de consultation, des organismes de santé publique, des industries nationalisées et des entreprises publiques.

30.Prenez note que l'OCPA publie un document comparable pour sa liste de valeurs.

31.Office of the Civil Service Commissioners, *Civil Service Commissioners' Recruitment Code* (3rd edition, April 1998), sects. 1.20, 22.

32.*Ibid.*, sect. 2.2.

33.*Ibid.*, sect. 2.4.

34.Le document d'accompagnement est le code de conduite de la FPA, qui met en lumière, par exemple, le comportement conforme à l'énoncé de valeurs.

35.Government of Australia, *Public Service Act* (1999), sects. 10.1(b), (c).

36.*Ibid.*, sect. 10.2(d).

37.Government of Australia, *Parliamentary Debates: House of Representatives: Official Hansard* (27 September 1999, 39th Parliament), p. 7996.

38.Helen Williams, Public Service Commissioner, "APS Values at Work" (February 1999), p. 3.

39.La délimitation des responsabilités entre la PSMPC et les organismes est décrite ci-dessus. Il convient toutefois de noter que, selon le dossier d'une présentation récente offerte par de hauts fonctionnaires australiens, la FPA n'est pas qu'un seul marché du travail.

40.Government of Australia, *Public Service Act* (1999), sect. 10.2(a).

41.Government of Australia, *Parliamentary Debates: House of Representatives: Official Hansard* (14 October 1999, 39th Parliament), p. 9282.

42.Government of Australia, *State Sector Act* (1988), sect. 57.

43.State Services Commission, *Code of Conduct* (October 1999), p. 1.

44.Prenez note que le code de conduite énonce également un ensemble d'obligations réciproques pour les employés.

45.*Ibid.*, p. 2.

46. Toutefois, le code de conduite n'a, jusqu'à maintenant, réussi qu'une pénétration plutôt limitée. La chose sera discutée plus en détail dans un prochain document sur le mérite (voir n° 6).

47.State Services Commission, "Occasional Paper No. 15: An Ethics Framework for the State Sector" (August 1999), p. 7.

48.*Ibid.*, p. 11.

49.*Ibid.*, p. 13.

50.*Ibid.*, pp. 11, 19.

51.State Services Commission, *Annual Report 1998-99*, pp. 3, 4.

52.Les titres des documents de travail sont : Occasional Paper No. 17: Crown Entities: An Overview of SSC Developmental Work" (septembre 1999); "Occasional Paper No. 18: Crown Entities: Roles of Ministers, Crown Entities and Departments" (septembre 1999); "Occasional Paper No. 19: Crown Entities: Review of Board Appointment and Induction Processes" (septembre 1999); "Occasional Paper No. 20: Crown Entities: Review of Statements of Intent" (septembre 1999); "Occasional Paper No. 21: Crown Entities: Organisational Design" (à paraître)

53.John Tait, Groupe d'étude sur les valeurs et l'éthique, De solides assises. Ottawa : Bureau du Conseil privé, décembre 1996, p. 5